



## ミャンマー：2008年憲法が定める国家体制の概要と国軍による政権掌握

執筆者：今泉 勇

### 1. はじめに

2021年2月1日にミャンマー国軍がアウン・サン・スー・チー氏その他国民民主連盟(以下「NLD」といいます。)関係者を拘束したことに端を発した、ミャンマー国軍(以下「国軍」といいます。)の一連の行為による政権掌握(以下「2021年2月政権掌握」といいます。)は、国際社会に衝撃を与えました。同月5日、国連安全保障理事会は「深い懸念」を表明するとともに、同月11日、米国政府は国軍関係者に対して経済制裁を発動しました。また英国・カナダも制裁を発表し EU も制裁の意向を示しています。その後、抗議デモ鎮圧として行われた国軍の行為の結果、死者が出たことについて、日本政府も非難声明を出しています。このように現在も、ミャンマー情勢は日々刻々と変化しています。

こうした国軍による政権掌握の正当化根拠として、国軍側は、2020年11月に実施されたミャンマー連邦議会総選挙(以下「2020年総選挙」といいます。)に関して不正があったことを挙げ、ミャンマー連邦共和国憲法(以下「2008年憲法」といいます。)に基づく緊急事態宣言を行ったとの説明をしています。

ミャンマー固有の歴史的経緯等も背景に、ミャンマー国軍の法的な位置づけや緊急事態宣言の効果など、ミャンマー国外では状況の理解が難しい部分も少なくありません。本稿では、2021年2月政権掌握に関する前提知識として、ミャンマー国軍の位置づけを含む2008年憲法が定める国家体制の概要(下記2)や選挙制度(下記3)、緊急事態宣言(下記4)について解説します。

本稿は2021年2月政権掌握に関して特定の意見、特に政治的な見解を述べることを意図するものではありません。他方、本稿執筆者はミャンマーとつながりをもつ一人として、関係者間で話し合いを通じて事態が平和裏に解決され、ミャンマー国民の平穏な生活が一刻も早く取り戻されるとともに、民主的な手続を通じてミャンマー国民が真に支持する国家体制が実現されることを切に願っています。また、本稿は、2021年2月24日時点で得られた情報を前提に記載しています。

### 2. 2008年憲法が定める国家体制の概要

#### (1) 制定の経緯

2008年憲法の内容を理解するには、ミャンマーの独立の経緯やその後の歴史を理解する必要があります。

本ニューズレターは法的助言を目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切な助言を求めて頂く必要があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

ミャンマー(当時ビルマとも呼ばれていました)は、第二次世界大戦後の1948年、英国から独立しましたが、その際には、アウン・サン・スーチー氏の父親であるアウン・サン将軍が率いた国軍が大きな役割を果たしました。その後、アウン・サン将軍は暗殺されますが、国軍は、ミャンマーの政治経済において大きな権限を与えられていました。国軍のクーデターによるビルマ式社会主義体制が成立し、1974年には憲法も定められています。1988年には民主化運動が高まるも、国軍がクーデターを起こしてこれを鎮圧し、国家法秩序回復評議会(後の国家平和発展協議会)による軍政時代となりました。その後2000年代になり、ようやく国民会議<sup>1</sup>が関与して憲法の基本原則が定められ、憲法草案が作成されました。

2008年、国民投票による承認が行われ、全15章、457の条文からなる2008年憲法が発効しています。

## (2) 国家統治の枠組み

2008年憲法が定める国家の基本的な統治の枠組みは以下の通りですが、同憲法では、基本的に立憲民主主義国家としての統治が想定されていたと理解されます。

- ✓ 複数政党制民主主義である(7条)。
- ✓ ミャンマーは連邦国家であり(8条)、7管区・7州からなる。連邦立法管轄事項と管区・州の立法管轄事項が2008年憲法末尾のリストにおいて定められている。
- ✓ 立法、行政、司法の分立が定められている(11条1号)。
- ✓ 連邦議会は二院制とする(12条)。人口ベースで選出する人民院(定数最大440名)及び7管区・7州から同人数の割合で選出する民族院(定数最大110名)から構成される。議員の任期は5年である(119条、151条)。
- ✓ 国家元首は大統領とする(16条)。大統領の資格要件として、本人、両親、配偶者、子供とその配偶者のいずれかが外国国民であってはならない(59条6号)。
- ✓ 大統領は、所定の要件を満たす者を連邦大臣として任命することができる(232条)。

但し、上記59条6号は、アウン・サン・スーチー氏の配偶者が英国人であることから、同氏が国家元首となることを妨げる目的で制定されたとも言われています。

## (3) ミャンマー国軍

前記(2)の民主主義国家としての統治の枠組みを前提としつつ、2008年憲法は、各機構の重要な部分において国軍の政治関与を定めています。その要点は以下の通りです。

- ✓ 国家の基本原則の1つとして、国軍の国民政治への参画を可能とする旨を定める(6条)。
- ✓ 大統領を選出するための大統領選出委員会は、連邦議会議員による3つのグループ(人民院、民族院及び国軍出身議員)から構成し、各グループが副大統領1名を選出する。副大統領3名の中から、大統領選出委員会が投票により大統領を選出する(60条)。
- ✓ 人民院定足数のうち、軍人議員が最大110名を占める(109条)。民族院定足数のうち、軍人議員が56名を占める(141条)。管区・州議会においても軍人議員が全議席の4分の1を占める(161条)。
- ✓ 国家の裁判所として、①連邦最高裁判所、管区・州高等裁判所以下の裁判所、②軍法会議、③憲法裁判所を組織する(293条)。
- ✓ 国防のために最も肝要な軍事力は、国軍である(337条)。

## (4) 国軍司令官

国軍の長として、国軍司令官の各種権限が2008年憲法に定められています。なお、国軍司令官(及び国防治安評議会)は、後記4の緊急事態宣言においても重要な役割を果たすことが定められています。

- ✓ 国軍司令官は、すべての武装組織の長である(20条)。
- ✓ 国軍司令官が各議院の軍人議員を指名する(74条)。
- ✓ 国防治安評議会を大統領、副大統領2名、人民院議長、民族院議長、国軍司令官、国軍副司令官、国防大臣、外務大臣、内務大臣及び国境大臣から構成する(201条)。

<sup>1</sup> 憲法の基本原則等を審議するための会議。政党、学者、労働者、少数民族など8分野の代表約1,000人で構成される。

- ✓ 大統領は、連邦大臣任命の際、国防大臣、内務大臣及び国境大臣については、国軍司令官が任命した適切な軍人の名簿を受領する(232 条)。
- ✓ 大統領は、国防治安評議会の提案と承認により、国軍司令官を任命する(342 条)。なお、国軍司令官の任期や解任等の定めは 2008 年憲法上設けられていない。
- ✓ 軍法会議では、国軍司令官による決定が最終的なものとなる(343 条)。

## (5) 選挙・政党

2008 年憲法は、選挙及び政党に関する若干の規定を置いています。それぞれの具体的な内容は、各法律にて規定されています(後記 3 参照)。

- ✓ 大統領が連邦選挙管理委員会を組織する。委員長を含む最低 5 名の委員からなる(398 条)。
- ✓ 連邦選挙管理委員会が議会選挙を実施する(399 条)。
- ✓ 選挙に関する手続等については、連邦選挙管理委員会の決定及び措置が最終的なものである(402 条)。
- ✓ 政党は、政党として法律に沿って登録されなければならない(405 条)。

## (6) 憲法改正

2008 年憲法は、憲法改正について、改正内容の重要性に応じて 2 種類の手続を定めています(436 条)。

- ✓ 憲法のうち、国家の基本的枠組み、国軍の関与、緊急事態宣言、及び憲法改正について定める所定の各条文の改正は、連邦議会総数の 75%を上回る賛成を得た後、国民投票によって有権者の過半数の票を得なければならない。
- ✓ それ以外の条文の改正については、連邦議会総数の 75%を上回る賛成を得なければならない。

## 3. 選挙制度の概要と過去の総選挙

### (1) 選挙制度の概要

前記 2(5)の 2008 年憲法の規定に基づいて、選挙管理委員会法、各議院の選挙法、及び政党登録法により選挙手続が定められています。

選挙管理委員会法は、選挙管理委員会の組成及びその権限について定めるものです。また、各議院の選挙法上、人民院・民族院のいずれも小選挙区制(1 選挙区から 1 名の議員を選出する)による議員選出が想定されています。

政党登録法は、選挙管理委員会に対する政党の登録要件・手続等を定めるものであり、その概要は以下の通りです。

- ✓ 15 名以上の者は、選挙管理委員会に党の組成を申請する。選挙管理委員会が許可した場合、党の代表者を選出する(3 条)。
- ✓ 党を組織する者の資格要件の 1 つに、有罪判決を受けていないことが含まれている(4 条)。
- ✓ 党代表者は、政党として活動するため選挙管理委員会に登録する(9 条)。
- ✓ 選挙管理委員会は、政党が所定の要件を満たさない場合、登録を解消し当該政党を解散させる(12 条(b))。
- ✓ 同法の施行に関しては、選挙管理委員会の決定が最終的なものであり、如何なる裁判所においても手続をとることはできない(20 条)。
- ✓ 選挙管理委員会は、政党が法令を遵守しない場合、3 年間登録を拒否することができる(24 条(c))。

### (2) 過去の総選挙

前記(1)の選挙制度を前提に、ミャンマーでは 2008 年憲法の施行後以下の通り総選挙が行われてきました。

- ✓ 2010 年 11 月:2008 年憲法に基づく第 1 回総選挙。NLD は選挙をボイコットする旨表明し、国軍政党である連邦団結発展党(以下「USDP」といいます。)が連邦議会において約 8 割の議席を占めた。
- ✓ 2015 年 11 月:当時野党であった NLD が両院ともに単独過半数を獲得し、USDP から NLD に政権交代が行われた。USDP は第 2 党となり大幅に議席を減らした(議席数の僅かに 8%程度)。
- ✓ 2020 年 11 月:NLD が前回を上回る大勝利となった。USDP の獲得議席は 6.9%であった。この選挙結果を受けて、国軍関係

者は、有権者名簿に多数の不正があった可能性を指摘するようになった。

## 4. 緊急事態宣言

### (1) 2008年憲法上の枠組み(第11章)

前記2の国家統治の枠組みを前提としつつ、2008年憲法は、例外的な事態として、緊急事態宣言が発出されることを認めています。緊急事態宣言が出された場合、国軍司令官が国家運営のための広範な権限の委譲を受けることになり、国民の基本的権利が制限又は停止されます。

緊急事態宣言に関する主要な条項は以下の通りです。

- ✓ 大統領は、国家主権を暴動、テロ等の非合法且つ強制的手段を用い奪取しようとする企てが存在した場合、又は、連邦・国民の分裂及び国家主権の喪失を引き起こす緊急事態が発生した場合、若しくはそれが発生するであろうと判断する十分な理由がある場合、国防治安評議会と協議の上、大統領令を発出し、国家緊急事態を宣言することができる。大統領令には、大統領令が国家全土に法的効力を及ぼし、その公布日より1年間効力を有する旨規定しなければならない(417条)。
- ✓ 大統領は、417条の国家緊急事態を宣言する際、国軍司令官が国内の速やかな原状回復に向けた必要な措置を執れるよう、立法・行政・司法の各権を国軍司令官に委譲する旨を宣言しなければならない。その宣言がなされた日をもって、すべての議会は立法機能を停止し、議会は自動的に解散したものとみなす(418条)。
- ✓ 国権を委譲された国軍司令官は、立法・行政・司法の各権を行使する権限を有する。国軍司令官は、自ら立法権を行使するか、立法権を行使するための自らが一員である組織を結成することができる。また、行政権及び司法権に関しては、適切な組織又は人物に委譲することができる(419条)。
- ✓ 国軍司令官は、国家緊急事態が宣言されている間、必要に応じて国民の基本的権利を制限又は停止することができる(420条)。
- ✓ 大統領は、国軍司令官が自ら委譲された任務を達成できていないことを理由に、国権委譲期間延長に関する申立を行った場合、通常、右期間を1回につき6ヶ月間、最大2回まで延長することができる(421条2項)。
- ✓ 国防治安評議会は、大統領が417条及び418条に基づき国家緊急事態を宣言し、国軍司令官へ国権を委譲した後に、国軍司令官より任務終了の報告を受けた際、418条に基づく国軍司令官への国権委譲に関する指令を撤廃する旨宣言しなければならない(426条)。
- ✓ 国防治安評議会は、426条に基づき国軍司令官への国権委譲に関する指令の撤廃が宣言された日から、6ヶ月以内に憲法の規定に従い総選挙を実施しなければならない(429条)。
- ✓ 国家緊急事態が宣言されている間又は国軍司令官若しくは国防治安委員会が国権を行使している間に、治安、安定、社会の平和及び法の支配の速やかな回復に向けた所要の措置をとるために結成された地方行政機関、市民組織又は国軍関連組織がとった公式な措置は、合法的なものであり、これらの措置に対して如何なる法的手段も執ってはならない(432条)。

### (2) 2021年2月の国軍による政権掌握

2020年総選挙後の国会開催が予定された2021年2月1日、国軍系の副大統領が突如大統領代行として2008年憲法に基づき緊急事態を宣言し、2021年2月政権掌握が実行されました。緊急事態宣言は、同日付け大統領令1号という形式をとっており、以下の通りその判断に至った経緯が説明されています。

「2020年11月8日、ミャンマー連邦共和国総選挙は、選挙管理委員会の権限の下に実施された。選挙管理委員会は、その任務を適切に遂行せず、自由、公正且つ透明な選挙を確保することを怠った。国家権力の主権は国民に由来するものでなければならないが、自由且つ公正な選挙プロセスの失敗は、ミャンマー連邦共和国の国家主権と国民の権限を喪失させるものである。政治関係者、民族団体、及び国軍によって提起された申立に対処せず、その後人民院及び民族院(連邦議会)を招集するのは、2008年憲法417条の違反である。2008年憲法417条によれば、非合法且つ強制的手段は、ミャンマーの主権と民族の団結を喪失させるものである。選挙管理委員会の履行に不満を抱く人々が多く、政府も選挙管理委員会もその原因に対処しなかったことから、ミャンマー連邦共和国憲法に基づき緊急事態を宣言することは、国軍の否定できない義務である。ミャンマー政府は、関係する有権者に対処するため、2008年憲法418条(a)を活用することを決定した。同条は、立法、司法、行政の権限を国軍司令官に移転することを義務付けている。この緊急事態宣言は、2008年憲法417条に基づき、2021年2月1日から1年間効力を有する。」

実際に 2 月 1 日以降、国軍は、矢継ぎ早に国軍関係者を主要なポストに置く等の形での新たな国家体制の構築を進めています。ミャンマー国内ではこれに反発する動きとして、2021 年 2 月政権掌握に反対するデモ活動や公務員による職場放棄が広がっていますが、国軍は、2008 年憲法 420 条に基づき、国民の基本的権利を制限又は停止する動きも見せています。

また、国軍が新たに設置した選挙管理委員会は、2021 年 2 月 5 日、2020 年総選挙における当選証書を無効とし、選挙での不正行為について調査を開始すると発表しました。アウン・サン・スー・チー氏については、無線機の違法な輸入や自然災害管理法違反に関する嫌疑により、ミャンマー国内において刑事手続が進められているとも報じられています。

## 5. おわりに

以上の通り、2008 年憲法では、(政治的な妥協という意味もあったと推察されますが、)国軍や国軍総司令官に相当な権限を与えつつ、民主主義国家が想定する基本的な統治の枠組みがとられ、また、過去の総選挙では、複数政党制民主主義を前提とした選挙が行われ、実際に 2015 年に NLD への政権交代が行われました。他方で、同憲法が、国軍及び国軍総司令官に政治の枠組みへ関与する権限を定めていたことが、今回の行動の正当化のための根拠を与えることとなったとも理解されます。

確かに、軍人議員が各議院の 4 分の 1 を占め、且つ憲法改正には各議院の 4 分の 3 超の賛成が必要な構造からすれば、2020 年総選挙後も、国軍の 2008 年憲法上の立場は直ちに弱まるものではなかったようにも見え、現に 2020 年 3 月、NLD が提案した憲法修正案(軍人議員の比率の段階的な削減を含むもの)は、連邦議会において否決されています。

そうだとすると、平和的な方法でない国軍による政権掌握に対して国際社会の厳しい批判やミャンマー国民の強い反対に直面することが予想できる状況において、2021 年 2 月政権掌握に踏み切った国軍側の真意は、(様々な報道はなされているものの、)現時点では必ずしも明確ではありません。

2008 年憲法第 11 章によれば、緊急事態宣言の効力が失われた後は、国軍司令官への権限委譲が撤廃され、その 6 ヶ月以内に総選挙を実施することが想定されていますが、当該規定に沿って実際に総選挙が実施されるかは、現時点では不透明です。ミャンマーに携わる関係者においては、2008 年憲法が定める国家体制を念頭に置きつつ、選挙管理委員会による調査結果や今後の総選挙に向けた国軍その他関連当事者の動きにも留意し、事態の推移を注視し続ける必要があります。



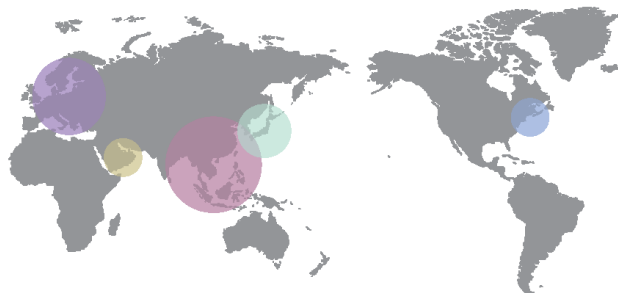
いまいずみ いさむ  
**今泉 勇**

西村あさひ法律事務所 パートナー弁護士 ヤンゴン事務所副代表  
[i.imaizumi@nishimura.com](mailto:i.imaizumi@nishimura.com)

2006年弁護士登録。国内案件における M&A、一般企業法務の経験を生かし、ミャンマー・ベトナム・インド・台湾・バングラデシュ等のアジア各地の新興国へ進出・展開する日系企業案件を担当。

2012-2013年インドの Khaitan & Co 法律事務所への出向、2016-2017年ホーチミン事務所での駐在勤務。2019年7月よりヤンゴン事務所副代表。

西村あさひ法律事務所では現在、  
国内外に 18 の拠点を設けています。



## 東京

東京都千代田区大手町1-1-2 大手門タワー 〒100-8124  
Tel 03-6250-6200 Tel 03-6250-7210 (弁護士法人西村あさひ法律事務所 主事務所)

## 名古屋

Tel 052-533-2590  
社員 藤井宏樹

## 大阪

Tel 06-6366-3013  
社員 白杵弘宗  
井垣太介  
廣田雄一郎  
伴真範

## 福岡

Tel 092-717-7300  
社員 尾崎恒康  
高木謙吾  
舞田靖子

## バンコク

Tel +66-2-168-8228  
E-mail info\_bangkok@nishimura.com  
パートナー 小原英志  
下向智子  
タイパートナー\* Chavalit Uttasart  
(SCL Nishimura)  
Jirapong Sriwat

## ジャカルタ\*1

**Walalangi & Partners**  
Tel +62-21-5080-8600  
E-mail info@wplaws.com  
執行パートナー Luky Walalangi  
**Rosetini & Partners Law Firm**  
Tel +62-21-2933-3617  
E-mail info\_jakarta@nishimura.com  
パートナー 町田憲昭

## ヤンゴン

Tel +95-1-8382632  
E-mail info\_yangon@nishimura.com  
代表 湯川雄介  
副代表 今泉勇

## 北京

Tel +86-10-8588-8600  
E-mail info\_beijing@nishimura.com  
首席代表 中島あずさ  
代表 志賀正帥

## 上海

Tel +86-21-6171-3748  
E-mail info\_shanghai@nishimura.com  
首席代表 野村高志  
代表 東城聡  
木下清太

## シンガポール

Tel +65-6922-7670  
E-mail info\_singapore@nishimura.com  
共同代表 山中政人  
宇野伸太郎  
パートナー 佐藤正孝  
煎田勇二  
イカング・ダーヤント\*

ご案内:シンガポール法律事務所であるBayfront Law LLCのNishimura & Asahi-Bayfront Law Allianceにより、シンガポール法を含んだリーガルサービスを提供しております。

## Okada Law Firm(香港)\*2

Tel +852-2336-8586  
E-mail s.okada@nishimura.com  
代表 岡田早織

## ニューヨーク

Nishimura & Asahi NY LLP  
Tel +1-212-830-1600  
E-mail info\_ny@nishimura.com  
執行パートナー 山口勝之  
副執行パートナー 清水恵  
パートナー 辰巳郁  
浦野祐介

## ドバイ

Tel +971-4-386-3456  
E-mail info\_dubai@nishimura.com  
カウンセラー 森下真生

## フランクフルト

Nishimura & Asahi Europe  
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
Tel +49-(0)69-870-077-620

## デュッセルドルフ

Nishimura & Asahi Europe  
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
Tel +49-(0)211-5403-9512

E-mail info\_europe@eml.nishimura.com  
共同代表 石川智也  
ドミニク・クルーゼ

## ハノイ

Tel +84-24-3946-0870  
E-mail info\_hanoi@nishimura.com  
ベトナム事務所統括 小口光  
代表 平松哲

## ホーチミン

Tel +84-28-3821-4432  
E-mail info\_hcmc@nishimura.com  
ベトナム事務所統括 小口光  
代表 大矢和秀  
ベトナムパートナー\* Vu Le Bang  
Ha Hoang Loc

## 台北

西村朝日台湾法律事務所  
Tel +886-2-8729-7900  
E-mail info\_taipei@nishimura.com  
共同代表 孫櫻情  
張勝傑

\*1 提携事務所 \*2 関連事務所  
\*外国法共同事業を営むものではありません。

当事務所のアジアプラクティスは、日本とベトナム、インドネシア、シンガポール、フィリピン、タイ、マレーシア、ラオス、カンボジア、ミャンマー、インド、中国、台湾、香港、韓国等を含むアジア諸国との間の、国際取引を幅広く取り扱っております。例えば、一般企業法務、企業買収、エネルギー・天然資源関連、大型インフラ、プロジェクト・ファイナンス、知的財産権、紛争処理、進出および撤退等の取引について、同地域において執務経験のある弁護士が中心となり、同地域のビジネスおよび法律実務を熟知した、実践的なリーガルサービスの提供を行っております。本ニュースレターは、クライアントの皆様へのニーズに即応すべく、同地域に関する最新の情報を発信することを目的として発行しているものです。